

La cooperazione giudiziaria in materia di terrorismo in ambito UE e la giurisprudenza delle corti europee

Judicial Cooperation Against Terrorism in the European Union and Case Law from the European Courts

VALERIA SPINOSA

Magistrato ordinario in tirocinio,

Dottore di ricerca in Diritto penale presso la Scuola Sant'Anna di Pisa

TERRORISMO, ANTITERRORISMO, COOPERAZIONE GIUDIZIARIA, CONFLITTI DI GIURISDIZIONE, SCAMBIO DI INFORMAZIONI, PNR, ORDINE EUROPEO DI INDAGINE, OPERAZIONI SOTTO COPERTURA, GIURISPRUDENZA CEDU, COOPERAZIONE ESTERNA

TERRORISM, ANTITERRORISM, JUDICIAL COOPERATION, CONFLICT OF JURISDICTION, EXCHANGE OF INFORMATION, PNR (PASSENGER NAME RECORD), EUROPEAN INVESTIGATION ORDER, UNDERCOVER OPERATION, ECHR JURISPRUDENCE, EXTERNAL COOPERATION

ABSTRACT

Il presente intervento intende offrire una panoramica degli strumenti normativi esistenti e futuri nella cooperazione giudiziaria europea antiterrorismo, con alcune riflessioni critiche circa la loro portata applicativa. Partendo dalla risoluzione dei conflitti di giurisdizione, passa per l'analisi delle norme sullo scambio di informazioni e sugli strumenti operativi. Infine, dà conto della rilevante giurisprudenza delle corti europee sulla cooperazione giudiziaria antiterrorismo e suggerisce prospettive di riforma del quadro normativo nell'UE.

The present article aims to offer an overview of existing and future legal instruments in the EU judicial cooperation against terrorism, with some critical comments on their actual effectiveness. Starting from the resolution of conflicts of jurisdictions, this article proceeds to an analysis of the rules concerning the exchange of information and operative tools. Finally, it illustrates the relevant jurisprudence by the European Courts concerning judicial cooperation against terrorism and it provides some suggestions for reforming the EU legal framework.

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Principali atti normativi UE in materia di terrorismo. – 2.1. I meccanismi di prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione. – 2.2. Scambi informativi con finalità investigativa e probatoria. – 2.3. Sviluppi futuri grazie all'ordine europeo d'indagine. – 2.4. Strumenti operativi nella cooperazione giudiziaria antiterrorismo. – 3. La giurisprudenza delle Corti europee. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Il terrorismo contemporaneo, per la sua struttura flessibile e transnazionale, può essere efficacemente contrastato soltanto grazie a un'azione coordinata e tempestiva delle autorità giudiziarie dei vari Paesi occidentali¹.

È in declino il paradigma del terrorismo interno, che il singolo Stato poteva fronteggiare, mentre si diffondono in Europa e Nord America cellule isolate e persino lupi solitari, uniti fra loro soltanto dal richiamo della propaganda jihadista².

Ciò che infatti contraddistingue il nuovo terrorismo internazionale è la sua natura per così dire "liquida", ossia priva di un'organizzazione gerarchica paramilitare come era nel nostro terrorismo politico degli anni Settanta e come è ancora, in una certa misura, nelle associazioni di stampo mafioso³.

Il terrorismo cd. islamista dei tempi recenti si caratterizza più precisamente per l'uso e l'abuso degli strumenti forniti dalla modernità e dallo sviluppo tecnologico, in quanto i seguaci di ISIS fanno ampio impiego di Internet, specialmente dei *social network*, come pure viaggiano su rotte internazionali dentro e fuori il territorio dell'Unione Europea (e qui si comprende l'importanza dell'armonizzazione a livello europeo degli archivi dei PNR per i voli extra-comunitari).

Peraltro, essendo possibile nei prossimi mesi il crollo militare di Daesh nei territori siriani e iracheni, vi è chi teme il ritorno in Occidente dei *foreign fighters* superstiti, che potrebbero portare in Europa il nuovo fronte del *jihad* militare/terroristico⁴.

Davanti a questo scenario tutt'altro che rassicurante⁵, la via privilegiata per combattere le nuove formazioni terroristiche resta quella di una più stretta cooperazione giudiziaria, specialmente all'interno dell'UE, dando più effettività alla cospicua normativa europea in materia e coinvolgendo maggiormente le agenzie specializzate Eurojust ed Europol⁶.

2. Principali atti normativi UE in materia di terrorismo.

Gli atti vincolanti dell'Unione Europea, in effetti, già offrono agli Stati membri numerosi strumenti di cooperazione giudiziaria, che possono rivestire un'importanza fondamentale nelle indagini di terrorismo, rendendole più celeri, snelle e proficue, nonché favorendo l'azione sinergica di tutte le autorità nazionali di *law enforcement* coinvolte⁷.

La normativa europea in materia di terrorismo annovera sia strumenti normativi sulla cooperazione giudiziaria di portata generale, vale a dire applicabili a tutte le categorie di reati, sia fonti specificamente dirette al fenomeno terroristico.

Il cuore del problema, a tutta evidenza, non si annida tanto nelle carenze del legislatore europeo, che anzi si mostra particolarmente attento rispetto all'emergenza terroristica conside-

¹ ROBERTI, *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, in AA. VV., *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali. Atti del convegno di Pisa, 11-12 marzo 2016*, in *Questione Giustizia, Speciale*, settembre 2016, 55; Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing n. 7, October 2014;

² HEGGHAMMER, *The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad*, in *International Security*, Winter 2010-2011, Vol. 35, 3, 53; Global Counterterrorism Forum, *The "Foreign Terrorism Fighters" (FTF) Initiative. The Hague - Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon*, September 2014;

³ SPATARO, *L'Unione Europea e le politiche di contrasto del terrorismo internazionale*, in www.europeanrights.eu, 17 febbraio 2009;

⁴ BASSOU, *Returning foreign terrorist fighters: An imminent threat to manage*, in *OCF Policy Center, Policy Brief*, February 2017; EU Counter-Terrorism Coordinator, *Foreign fighters and returnee. Discussion paper to the Council*, Brussels, 2 December 2014;

⁵ VEDASCHI, *Da Al-Qaida all'IS: il terrorismo internazionale si è fatto Stato?*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2016, 1, 58;

⁶ HIRSH, *Foreign Fighters and the European Response*, EPRS Archive, 28 January 2015;

⁷ EU Counter-Terrorism Coordinator, *Effective criminal justice response to foreign fighters*, 10 October 2014;

randola a ragione una delle più gravi forme di criminalità organizzata transnazionale, quanto nell'insoddisfacente impiego sul piano operativo di siffatte norme di cooperazione giudiziaria da parte delle autorità degli Stati Membri⁸.

È conferma indiretta della ritrosia degli ordinamenti nazionali la costante presenza negli atti normativi UE delle cd. clausole di salvaguardia, le quali consentono agli Stati Membri di tirare una sorta di "freno d'emergenza" rispetto all'applicazione integrale della disciplina europea antiterrorismo, potendo così derogare in parte alle norme UE ogni volta che queste possano confliggere con la tutela di interessi sensibili dei singoli Paesi, come la sicurezza nazionale o la riservatezza delle fonti di *intelligence*.

Inevitabilmente, nel settore della lotta al terrorismo, dove le indagini in molti Stati Membri sono condotte dai servizi segreti piuttosto che dalla polizia giudiziaria, tali clausole di salvaguardia trovano frequentissima applicazione e di conseguenza rendono scarsamente effettivi molti degli istituti di cooperazione giudiziaria approntati dal legislatore UE.

2.1.

Immeccanismi di prevenzione e risoluzione dei conflitti di giurisdizione.

Dovendo selezionare nell'economia del presente intervento i principali atti vincolanti di matrice UE in materia di terrorismo, occorre soffermarci prima di tutto sulla decisione quadro 2002/475/GAI contro il terrorismo, la quale si occupa di uno dei nodi più complessi nella prassi della cooperazione giudiziaria in materia penale, cioè dei potenziali *conflitti di giurisdizione*, chiedendo agli Stati di cooperare fra loro per concentrare le indagini in un unico ordinamento o comunque di svolgerle in modo coordinato se ciò non è possibile.

Con il recente d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 29 l'ordinamento italiano ha inoltre dato attuazione a un rilevante atto normativo di portata generale, la decisione quadro 2009/948/GAI sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione dei procedimenti penali, che vale per tutti i procedimenti penali, inclusi quelli inerenti reati di terrorismo internazionale.

Tale decisione quadro, seppur presenti un testo compromissorio come si vedrà tra poco, contiene comunque alcune novità degne di interesse, come *l'obbligo di prendere contatto* previsto dall'art. 5 della decisione quadro, il quale impone all'autorità di uno Stato Membro che nutra fondati motivi sull'esistenza di un procedimento parallelo in un altro Stato Membro, di prendere contatto con l'autorità competente dell'altro Stato Membro per confermare l'esistenza di siffatto procedimento parallelo al fine di avviare *la successiva fase delle consultazioni dirette*.

La fase delle consultazioni dirette, anch'essa avente natura obbligatoria, si sostanzia nello scambio di informazioni "sui provvedimenti procedurali importanti che hanno adottato nei procedimenti", purché dallo scambio informativo non possa derivare un "pregiudizio a interessi nazionali essenziali in materia di sicurezza" o possa "compromettere la sicurezza di una persona" (cfr. art. 10 par. 3 decisione quadro). Ecco un esempio di clausola di salvaguardia che, se eccessivamente sfruttata dalle autorità nazionali, può minare in radice la portata innovativa della decisione quadro 2009/948/GAI e, di riflesso, del d.lgs. 29/2016 in attuazione della stessa.

Ha natura non vincolante la previsione del ruolo di Eurojust nella risoluzione dei conflitti di giurisdizione a seguito di esito infruttuoso delle consultazioni dirette da parte degli Stati coinvolti, sempre che il procedimento rientri fra quelli di sua competenza -e il terrorismo internazionale è una delle materie di criminalità organizzata per cui Eurojust e Europol sono competenti.

Questa parte della decisione quadro, perciò, è quella che ha più deluso le aspettative, avendo attribuito a Eurojust la competenza a decidere sul conflitto di giurisdizione soltanto in via sussidiaria, eventuale e non vincolante rispetto alle determinazioni finali delle autorità nazionali degli Stati Membri⁹.

⁸ Centre for Security Studies (CSS), *Foreign Fighters: An Overview of Responses in Eleven Countries*, 2014;

⁹ DE AMICIS, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della decisione quadro sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti di giurisdizione*, in *Cass. Pen.*, 2016, 3028;

2.2. Scambi informativi con finalità investigativa e probatoria.

Una delle principali forme di cooperazione giudiziaria anche in materia antiterrorismo è senza dubbio costituita dallo scambio di informazioni relative alle indagini preliminari, sia su base volontaria e spontanea da parte di uno Stato Membro verso uno o più Stati Membri, sia su richiesta delle autorità procedenti di altri Stati¹⁰.

Più precisamente, il *coordinamento investigativo* avviene, grazie alla decisione 2005/671/GAI (specificamente rivolta al fenomeno terroristico), tramite un flusso informativo sui reati di terrorismo sia tra Paesi membri sia di questi con Eurojust ed Europol, con precedenza assoluta sulle altre richieste di assistenza giudiziaria.

In base a tale decisione, ogni Stato UE deve rendere accessibile “qualsiasi oggetto, documento o elemento di prova” ottenuto in operazioni contro il terrorismo internazionale, salvo che ciò non comprometta le indagini in atto di un'autorità nazionale. L'indicazione dei dati oggetto di scambio investigativo è oltremodo vaga rispetto agli “oggetti”, allo scopo di lasciare un margine di apprezzamento discrezionale alle autorità nazionali nella selezione delle informazioni da condividere.

Una miglior precisazione dei contenuti del coordinamento investigativo fra Stati Membri è stata resa possibile dall'introduzione di due direttive n. 680 e 681 nel 2016, riguardanti la raccolta e la circolazione dei PNR (*Passenger Name Records*) e la riservatezza dei dati relativi a procedimenti penali.

Il 21 aprile 2016 il Consiglio ha adottato la direttiva 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) ai fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi; la direttiva PNR amplia così la gamma dei dati utili per le indagini preliminari che possono costituire base di scambio fra le autorità procedenti di più Paesi dell'Unione.

Va osservato che molti ordinamenti nazionali (inclusa l'Italia) provvedevano già alla registrazione e alla conservazione di tali dati, pure per eventuali indagini sui viaggi dei *foreign fighters* verso gli Stati extra-comunitari dove Daesh controlla il territorio oppure ha creato campi di addestramento.

Il valore aggiunto della direttiva risiede nell'armonizzazione a livello europeo della raccolta di tali informazioni, così da impedire la formazione di “zone franche” in Europa nel monitoraggio dei voli da e verso il territorio dell'UE. È lasciata agli Stati Membri l'opzione di conservare i PNR relativi altresì ai voli interni all'Unione, opzione di cui si è avvalsa la gran parte dei Paesi¹¹.

Le maggiori preoccupazioni derivanti dalla direttiva PNR attengono alle garanzie di tutela della riservatezza delle informazioni oggetto di registrazione e comunicazione fra autorità nazionali dei Paesi Membri e dei Paesi Terzi; a tal fine è stata emanata contestualmente un'altra direttiva, n. 2016/680, che si occupa della protezione dei dati nel settore penale.

Si è parlato in proposito di un vero e proprio “pacchetto 2016” di normative europee rilevanti nel settore penale e antiterrorismo (le direttive 2016/680 e 2016/681, nonché il regolamento 2016/679), un pacchetto che, da una parte, punta a una più stretta cooperazione sul piano dello scambio informativo e, dall'altra parte, assicura che l'uso di tali dati di rilevanza investigativa sia sempre accompagnato da adeguate garanzie di riservatezza e sicurezza fornite dall'autorità procedente.

È altrettanto vero, però, che il contrasto al terrorismo internazionale può richiedere, in situazioni di emergenza, tempi celeri di trasmissione e condivisione delle informazioni, sicché la stessa direttiva 2016/680 consente agli Stati Membri di derogare alle ordinarie forme di tutela della *privacy*, per esempio derogando ai limiti di trasferimento dei dati a Stati Terzi o a Organizzazioni Internazionali, qualora uno Stato UE sia soggetto a una minaccia grave alla sicurezza pubblica.

¹⁰ CLUNY, *Politiche della sicurezza e stato di diritto. Quali regole per la cooperazione giudiziaria internazionale?*, in AA. VV., *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali. Atti del convegno di Pisa, 11-12 marzo 2016*, in *Questione Giustizia, Speciale*, settembre 2016, 263;

¹¹ DI FRANCESCO MAESA, *Balance between Security and Fundamental Rights Protection: An Analysis of the Directive 2016/680 for data protection in the police and justice sectors and the Directive 2016/681 on the use of passenger name record (PNR)*, in rivista.eurojus.it, 24 maggio 2016;

2.3. Sviluppi futuri grazie all'ordine europeo d'indagine.

Se questo è il quadro generale dei meccanismi di scambio investigativo nella lotta al terrorismo esistente nell'ordinamento europeo, tale quadro potrebbe mutare profondamente nei prossimi mesi.

La futura attuazione della direttiva 2014/41/UE sull'*ordine europeo d'indagine* (OEI), prevista entro il 2017, dovrebbe infatti rafforzare ulteriormente la cooperazione fra Stati UE nel contrasto al terrorismo e forse addirittura rivoluzionarla sotto il profilo dello scambio di informazioni e di qualsiasi elemento dotato di rilevanza probatoria, poiché vi è previsto l'abbandono definitivo del sistema delle rogatorie, a favore del principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti in materia di prove, anche costituende, sulla scorta dell'esempio positivo del *mandato di arresto europeo*.

Si tratterà, a ben vedere, di un cambiamento radicale nello scambio investigativo e informativo rispetto al modello della decisione 2005/671/GAI, la quale genericamente si riferiva allo scambio di "oggetti" raccolti durante le indagini: grazie all'OEI, difatti, le autorità nazionali potranno cooperare attraverso il meccanismo agevolato del mutuo riconoscimento con riferimento a tutte le attività di ricerca e acquisizione della prova in tutte le fasi del procedimento penale, sia per quanto riguarda le prove precostituite (i cd. oggetti), sia soprattutto le prove costituende¹².

Anche sull'ordine europeo d'indagine, tuttavia, vi sono luci ed ombre: restano al fondo molti interrogativi su come il principio del mutuo riconoscimento riuscirà a superare i possibili ostacoli derivanti dall'esistenza di diversi regimi di acquisizione e utilizzabilità delle prove vigenti in ogni Stato Membro.

A tal proposito, non bisogna dimenticare che residua in capo allo Stato passivo la facoltà di adottare mezzi alternativi di esecuzione dell'OEI, conformi alla propria legislazione interna, ma diffirmi rispetto a quelli in vigore nell'ordinamento processuale dello Stato richiedente.

In aggiunta, rispetto ai procedimenti relativi ai reati di terrorismo, si pone la questione dello spazio applicativo della cd. clausola di non esecuzione, contemplata dall'art. 11 della direttiva OEI: in forza di tale clausola, lo Stato richiesto può rifiutare l'esecuzione dell'attività investigativa oggetto dell'ordine di indagine europeo qualora ciò possa mettere in pericolo la sicurezza nazionale o la riservatezza delle fonti di *intelligence*. Nelle indagini antiterrorismo tale clausola potrebbe essere invocata di frequente dagli Stati di esecuzione, in modo da ridimensionare sensibilmente la portata dirompente del mutuo riconoscimento nelle attività di indagine.

Si dovrà quindi attendere l'attuazione interna della direttiva 2014/41/UE nel nostro ordinamento e, soprattutto, le sue prime applicazioni nelle indagini sui reati di terrorismo internazionale, per capire quali saranno le ricadute pratiche dell'ordine europeo d'indagine in questo delicato settore.

2.4. Strumenti operativi nella cooperazione giudiziaria antiterrorismo.

Accanto al coordinamento delle indagini e allo scambio informativo, le autorità giudiziarie dei Paesi dell'area UE dispongono di significativi strumenti operativi nel contrasto al terrorismo internazionale: oltre alle squadre investigative comuni¹³ (di cui parlerà più tardi Guido Colaiacovo), infatti, esiste uno strumento assai efficace rappresentato dalle *operazioni sotto copertura*, utili soprattutto per individuare reclutatori e addestratori di ISIS nei luoghi fisici e

¹² CAMALDO, *La Direttiva sull'Ordine Europeo di Indagine penale (OEI): un congegno di acquisizione della prova dotato di molteplici potenzialità, ma di non facile attuazione*, in *Dir. pen. cont.*, 27 maggio 2014.

¹³ S.I.C. ovvero squadre investigative comuni (decisione quadro 2002/465/JHA, che l'Italia ha di recente attuato con il d.lgs. 15.2.2016). Con queste si può creare un *team* composto di magistrati e ufficiali di p.g. provenienti da vari Paesi UE, che lavora per un tempo e uno scopo prestabilito; la squadra non si limita a condividere informazioni, bensì procede ad azioni congiunte, con il supporto di Eurojust e di Paesi terzi. Occorre sottolineare che alle squadre investigative comuni non si applicherà la futura disciplina dell'ordine europeo d'indagine, poiché al loro interno già circolano le informazioni di interesse investigativo e sono coordinate azioni sul campo, come pure attività di acquisizione di materiale probatorio.

virtuali di propaganda e proselitismo¹⁴.

Le operazioni sotto copertura a livello internazionale avevano fatto ingresso nell'ordinamento italiano con la legge di ratifica n. 146/2006 della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale; oggi pure a livello europeo la nuova convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale del 2000, da poco ratificata dall'Italia con la l. 149/2016, disciplina le operazioni sotto copertura condotte sul territorio di più Stati Membri.

La convenzione da ultimo citata prevede ulteriori strumenti per rendere più efficace la cooperazione giudiziaria relativa ai reati di terrorismo internazionale, tuttavia, trattandosi ormai di un accordo internazionale piuttosto datato, persino anteriore all'attentato delle Torri Gemelle, molti di questi istituti risultano già superati dai successivi sviluppi della normativa antiterrorismo UE.

Si pensi, per esempio, alle rogatorie semplificate tra autorità giudiziarie di più Stati Membri, tramite contatto diretto, che dovrebbero a breve essere surclassate dall'applicazione totalitaria del principio di mutuo riconoscimento grazie all'avvento dell'ordine di indagine europeo; si pensi, inoltre, alle regole sulle intercettazioni all'estero, di fatto inapplicabili dato il costante ricorso alla tecnica dell'instradamento, che consente di canalizzare i flussi telefonici e informatici fuori dal territorio nazionale.

Volendo trarre un bilancio provvisorio dell'effettività degli strumenti informativi e operativi della cooperazione giudiziaria europea antiterrorismo, deve ammettersi che, a fronte di un ricco *corpus* normativo, l'impatto sulle prassi applicative non è ancora altrettanto proficuo¹⁵.

Quel che è certo è che finora lo strumento di maggior successo applicativo nella lotta al terrorismo internazionale è il *mandato di arresto europeo*, dato che sin dal 2004 il MAE ha assai semplificato e accelerato le procedure di consegna degli indagati o condannati per tali reati rispetto al meccanismo tradizionale delle estradizioni¹⁶.

3. La giurisprudenza delle Corti europee.

In ogni caso, come la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo insegna, la ricerca di strumenti sempre più effettivi nella lotta al terrorismo incontra un limite invalicabile nel rispetto dei diritti umani¹⁷. L'art. 15 CEDU indica delle libertà assolutamente inderogabili dagli Stati, anche qualora vi fosse una grave minaccia terroristica in atto. Si tratta *in primis* del diritto alla vita e del divieto di tortura¹⁸, che pongono seri vincoli alla cooperazione giudiziaria antiterrorismo entro l'UE e con i Paesi Terzi.

La *proibizione assoluta della tortura*, infatti, comporta che gli Stati membri non possano scambiarsi informazioni o elementi probatori quando vi sia un fondato sospetto che siano stati ottenuti tramite tortura (*El Hasky* c. Belgio); del pari, nessuno può essere consegnato o estradato se vi sia il rischio concreto che costui venga sottoposto a tortura nel Paese di destinazione (*Saadi* c. Italia).

Nel noto caso *Nasr e Ghali* c. Italia (detto caso Abu Omar) la Corte di Strasburgo ha aggiunto che la lotta al terrorismo non può neppure giustificare le cd. consegne straordinarie e le detenzioni segrete, in quanto forme illegali di tortura e di privazione della libertà.

Rispetto invece alle *garanzie parzialmente derogabili* in tempo di emergenza *ex art. 15* CEDU, la giurisprudenza della Corte opera un equo bilanciamento con le esigenze di prevenzione e di repressione del terrorismo.

In particolare, il diritto di difesa (*A. and others* c. Regno Unito), come pure la libertà personale, di espressione e di religione, nonché la *privacy* dei presunti terroristi, dunque, possono andare incontro a limitazioni eccezionali, purché esse siano di natura temporanea, proporzio-

¹⁴ Si ritiene che l'utilizzo degli agenti infiltrati sotto copertura sia maggiormente efficace per individuare predicatori ed arruolatori ISIS, piuttosto che allo scopo di entrare nell'organizzazione terroristica, dato che il nuovo terrorismo internazionale si caratterizza per una struttura interna assai fluida e priva di una vera gerarchia - a differenza del terrorismo politico e delle organizzazioni mafiose - mentre il vero collante tra le cellule e i lupi solitari è rappresentato dalla propaganda jihadista *online* e in determinati luoghi fisici (carceri, moschee, etc.).

¹⁵ Salvi, *Conoscere il terrorismo Jihadista. Strumenti e tecniche di indagine*, in AA. VV., *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali. Atti del convegno di Pisa, 11-12 marzo 2016*, in *Questione Giustizia, Speciale*, settembre 2016, 152.

¹⁶ BARGIS, *Il mandato di arresto europeo dalla decisione quadro del 2002 alle odierne prospettive*, in *questa Rivista*, n. 4, 2015;

¹⁷ FLICK, *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, in *Giur. It.*, 2008, 783;

¹⁸ Rimandiamo al successivo intervento di Beatrice Gornati per quanto riguarda l'art. 3 CEDU.

nata e non discriminatoria (*Leroy c. Francia*)¹⁹.

4. Considerazioni conclusive.

Per concludere, pur auspicando che nel frattempo le fonti europee esistenti ricevano un'applicazione più frequente e uniforme sul territorio dell'Unione, possono prefigurarsi delle direttrici di sviluppo per la normativa europea, in modo da rafforzare e ampliare ulteriormente i confini della cooperazione giudiziaria antiterrorismo.

Le prospettive di riforma dovrebbero rivolgersi soprattutto verso una migliore *cooperazione esterna*: da un lato, favorendo accordi bilaterali con gli Stati Terzi e le Organizzazioni Internazionali, ormai imprescindibili data la natura globale del nuovo fenomeno terroristico; dall'altro lato, stringendo collaborazioni e avviando progetti con il settore privato, specialmente con gli *Internet Service Providers* (ISP), allo scopo di monitorare e prevenire la diffusione della propaganda di ISIS sul web e sui *social networks*, anche attivando meccanismi di filtro e segnalazione alle autorità competenti.

La rincorsa a strumenti normativi sempre più efficaci nel contrasto al terrorismo, in ogni caso, non è infinita: essa incontra i limiti invalicabili segnati dalle convenzioni in materia di diritti fondamentali e dalla relativa giurisprudenza europea, perché è solo il rispetto delle libertà e dei diritti inderogabili che vale a distinguere lo Stato di diritto dai terroristi che esso va a combattere con le vie giudiziarie e non con quelle della forza.

¹⁹ UN General Assembly, *Protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism – Report of the Secretary-General*, 4 August 2010.